

< 厦門大学城市職業学院 >

「日本の『景観法』と重要判例について」

H 2 1 年 1 1 月 9 日 (月) (8 : 3 0 ~ 1 2 : 0 0)

林東雲先生：中国語で坂和章平を紹介。

学生：拍手

学部長：あいさつと坂和への感謝の言葉

学生：拍手

< 鞆の浦訴訟とは？ >

皆さん、おはようございます。今日は私の講義に約70名参加してもらっています。ありがとうございます。レジメと鞆の浦判決についての新聞記事そして『取景中国』についての紹介、この3つの資料を配っていますので、それを見ながら聴いて下さい。私は髪の毛は完全に白くなっていますが、1949年生まれです。中華人民共和国の成立は1949年10月1日ですが、私は1949年1月生まれです。愛媛県松山市というところで生まれました。松山市を知っている人は多分1人もいないと思いますが、どうでしょうか？知ってる人がいる？どうして知っていますか？

学生：『東京ラブストーリー』

なるほど。私は大阪で弁護士をしています。大阪を知っている人は？資料の新聞に載っている広島県の「鞆の浦」は？日本の広島は長崎と共に原爆を落とされたまちです。広島と長崎は知っていますか？原爆を落とされた広島市の少し東にあるのが鞆の浦です。地図を見てもらったらわかると思います。海があり湾になっています。日本では、歴史のある美しい港として有名です。私は昨日、一昨日と厦門とコロンス島の観光に行きました。非常に美しい景色をタップリと楽しむことができました。鞆の浦の裁判は、そんな美しい海を埋め立ててそこに橋をつくり、車が通れるようにしようという計画が争いになった事件です。厦門は道路が非常に整備されています。そして車の量もそれほど多くない。だから海を埋め立ててまでさらに道路をつくる必要がないようです。しかし、日本は国土が狭い、広島も面積が狭い。そのため道路はすべて車で渋滞しています。だから、美しい景色を犠牲にしてでも車の便利さのために海を埋め立ててそこに橋をつくる必要がある、こういう考え方が生まれたわけです。皆さんはそんな考え方について、どう思いますか？美しい景色を優先するのか、それとも美しい景色を犠牲にして車の利便性を優先するのか。それがつまり、景観か利便性か、美しさをとるのか利便さをとるのかという価値観の衝突です。この埋立ての免許は広島県が与えます。中国で言えば、福建省が決めるということです。例えて言えば、この海岸線沿いに住んでいる厦門のあなた方や海岸線沿いに住んでいる人たちが、海を埋め立てて、橋をつくることに異議を唱えて埋立てに反対し橋をつくるなという裁判を起こしたようなものです。日本と中国では法律の制度が違います。また裁判をやる手続も違います。だから、鞆の浦の裁判のような日本の例がそのまま中国に適用されるわけではありません。しかし考え方としては、利便性を優先するのかそれとも美しい景観を優先するのかという価値観の対立は、中国でも起こってくるはず。そういう意味で鞆の浦の歴史的な景観を優先するのか、それとも車中心の便利な社会を優先す

るのか、その衝突が裁判によって争われ、1つの結論が出たということは重要です。裁判所は歴史的な景観に価値があることを認めて、埋立てはダメだと判決しました。そこで、美しい景観とは何なのか、それが法的に保護される利益だと認定されたのは一体なぜなのか、今日はそういうことをお話しします。

<京都市眺望景観創生条例とは？>

それからもう1つ。私は昨日コロンス島の観光に行き巨大な鄭成功の像を見ました。この像は厦門からも海を隔てて見ることができます。ところが、例えば厦門の海岸沿いに大きなビルができる、高いマンションができる。それによって自分の住んでいるところから鄭成功の像を見ることができなくなったらどうでしょうか？日本の京都というまちは皆さん知っていますね？京都議定書で知ってる？なるほど。京都議定書は、窒素酸化物NOxの削減について国際的な取り決めをしたものです。それはともかく、京都と奈良が日本では最も歴史のある古い美しいまちです。中国で言えば、西安のようなまちですね。日本は島国でかつ山が多い。京都では大文字の送り火が京都の行事として非常に有名で、京都の人はもちろん全国から人が集まる伝統行事になっています。夏の終わりに、山の木を「大」という字に見立てて燃やします。それが大文字の送り火です。ところが、まちの中に高いマンションやビルができると道路上からこの大文字焼きが見えなくなります。そこで京都市では、それが見えなくなるとはダメだと考えて、高いマンションを建てたらダメだという規制をすることにしました。それが京都市の眺望景観創生条例というものです。そういう価値観にもとづいてから建築物の高さを規制しました。これは先ほどお話しした、高層ビルが建つことによって厦門の皆さんの家から鄭成功の像が見えなくなるのはダメだということと同じようなものです。それが認められるかどうかは、厦門の皆さんが鄭成功の像が見えることにどれほどの法的価値を認めているのかにかかります。この京都市の眺望景観創生条例は画期的なものなので、今日はそれを説明したいと思います。今までの話を復習しますと、まず第1に鞆の浦の画期的な裁判例を説明しました。次にもう1つ京都市の画期的な条例を紹介しました。そして、この2つの画期的な出来事の基礎になったのが景観法という法律の制定です。これが2004年6月に制定されて、2005年6月から全面施行されました。ここ4～5年の話です。

<自己紹介1 私と中国との接点>

ここで1度レジメに戻ってもらいます。私の自己紹介をします。自己紹介といっても、私が弁護士としてどんな活動をやってきたのか、そこにどういう意味があるのか、そういうことを紹介したいと思います。私のホームページのアドレスを書いていますので、是非皆さんネットで調べてみて下さい。面白い情報の1つは映画の評論です。とりあえず今日は中国映画を評論した本を2冊持ってきました。私の観た中国映画は約180本。そして『シネマ17』には、今から2年前の07年10月10日に北京電影学院で特別講義した「私の映画論」のレジメや講義録も載っています。そういう形で、映画を通じた私と中国との接点が広がりました。もう1つは、ちょっとしたきっかけで2000年の夏以降毎年のように中国へ旅行するようになりました。それから9年、今では中国

に15回ほど旅行しました。中国各地の旅行でいろいろなことを感じました。その結果をホームページに旅行記という形でまとめました。そんな9年間にわたる中国旅行と中国映画を通じて中国との接点が広がる中で、今年の夏『取景中国』という本が完成しました。これは中国語の本で、上海で出版されました。毛丹青という有名な中国人で、今は日本に住んでいる日中バイリンガル作家のプロデュースによるものです。毛丹青さんはCCTV（中国中央電視台）のテレビの密着取材を受け、それが今年10月CCTVの『華人世界』という30分番組で放映されました。その中で約1分間、上海のブックフェアの様子と私のインタビューの様子が放映されました。今スクリーン上に流しますので観て下さい。

（CCTVの番組の一部をパソコンからスクリーンに流す）

毛丹青さんのこの番組は近々DVDで発売されますので、是非観ていただきたいと思います。

<自己紹介2 公害問題と都市問題>

自己紹介の続きですが、私は都市問題についていろいろな本を書いています。私は弁護士になって35年になります。弁護士登録をした25歳から現在の60歳まで35年間ずっと弁護士として第一線で活動してきました。最初の10年間は公害問題、環境問題を中心に活動しました。中国でもいろいろな公害問題が起こっていますが、工業化して先進国になるについて公害問題は避けられない矛盾点と言えます。大気汚染、水質汚濁それから騒音・振動、そういう公害問題は日本は国土が狭いということもあって特に深刻になりました。これは日本でも中国でも同じだと思いますが、不法行為をした場合は損害賠償の請求ができる民法が定めています。例えば、工場が操業するについて水銀を垂れ流す、あるいは製品をつくるについて煙突からモクモクと硫黄酸化物を含んだ煙を吐き出す。それによって咳が出て健康が害される、命が危うくなる。そういう場合は、その企業に対して損害賠償の請求ができます。私は最初の10年間はそういう弁護士活動をやってきました。この点についてはそれ以上詳しく話しません。その後都市問題に興味に移り、レジメに書いてあるような本をたくさん出版しました。ここで注目してもらいたいのは、『わかりやすい都市計画法の手引』です。この都市計画というものを皆さんがどれくらい理解できるかどうか。難しいところですが、それを説明します。

<都市計画の基本は規制>

皆さんが住んでいるのはたぶん共同住宅だと思います。一戸建てに住んでいる人いますか？皆さんマンションですか？例えば、300㎡の土地に建物を建てるについて10階建ての建物を建てる。自分が住む住宅だけなら10階建てを建てる馬鹿はいませんよね。せいぜい2階か3階建てです。ところが、10階建てを建てて9・10階を自分が使って、8階から下を売ったり貸したりすれば儲かります。ところが、そういうことをどの地域でも認めればどこにでも高い建物が建つことになります。だから一戸建てで2階の低層住宅、そういうものを守ろうとすれば、この地域は高い建物を建ててはダメだという規制をしなければいけません。そういう規制が都市計画の基本です。そして、その規制の

ための重要な制度が、日本では用途地域です。用途というのは、その目的のためという意味です。その主なものは、住居のための住居地域、工業のための工業地域、そして商業のための商業地域です。まちの中心部として、銀行やスーパーマーケットなどの商業施設が集まるところ、工場の集まるところ、そして住むところ、そんな用途によって地域を分けその用途地域ごとに建築物の規制をするわけです。先ほど話した、公害による不法行為は私の人間と私の企業つまり私VS私の争いです。ところで用途地域は、誰が定めますか？政府ですね。日本ではこれは国が定める、中国では政府が定める。これは同じようなものです。つまり、都市計画法は公の政府や国が定めたことに私人は従いなさいという法律、つまり公法です。私は300㎡の土地を持っているが、政府はその地域では2階建て以上の住宅を建ててはダメだと用途を定め建築を規制している。しかし私は2階建てでは狭いから3階建てを建てると強行したらどうなるか？2階建てしかダメなのに、3階建てを建てた場合、政府は3階部分を取り壊せと命令できるはずですよ。そういう規制を、日本では都市計画法と建築基準法で定めています。単純にわかりやすく言えば、都市計画の規制としては用途地域の指定が1つ。そして用途地域の指定に伴う建築規制として最も意味のあるものが高さ規制の他、建ぺい率・容積率というものです。建ぺい率ってわかりますか？容積率がわかる人は？

<建ぺい率とは？最低敷地面積とは？>

100㎡の土地がある場合に、100㎡いっぱい住宅を建てることは普通しません。そんなことをすると隣の建物（住宅）との隙間が全くない建物になります。建ぺい率とは、建物の建築面積の敷地に対する割合です。これが例えば50%の場合と80%の場合、どちらが高級な住宅地になるか？わかりますか？建ぺい率が80%の場合は、建物が建て込んでいる、50%の場合はゆったりと間があることになります。したがって、高級住宅地は建ぺい率の低い地域です。ここでレジメ2枚目の豪邸条例という項目を見て下さい。これは芦屋の六麓荘という地域で、お金持ちが住んでいる地域です。こういう地域では建ぺい率は30%とか40%とか、非常に小さいわけです。そんな六麓荘で制定されたこの条例は、一戸建ては敷地面積が400㎡以上でなければダメとしました。中国は基本的に土地の私有制がありませんが、日本では土地は私有財産の中で最も価値の高い財産です。おじいさんが亡くなり、父親が亡くなり、その土地を子供たちが相続して分けていくことがよくあります。すると、次第に土地が細分化され、小さい土地に小さい建物が建てられる。そうすると、六麓荘という高級住宅地がだんだん悪くなっていくことになります。そこで芦屋の条例では、敷地面積が400㎡以上でなければ一戸建ての建物はダメだと定められたわけです。先ほどの京都市の条例でも、高い建物を建ててはダメだと規制するとマンション業者は反対をします。芦屋でも、そういう条例に対して賛成・反対の両意見が出ました。豪邸条例というのは少し嫌味を込めてつけられた名前です。

<ちょっと、まとめてみよう>

今、京都市の条例と芦屋市の条例の話をしました。ちょっとまとめてみると、

そういう規制はすべて都市計画法が定める用途地域と建築基準法が定める建ぺい率・容積率、高さ規制、敷地の最低面積規制などの規制にもとづいて制定されます。この日本の都市計画の仕組みは非常に複雑で難しい。だから、日本の弁護士でもなかなかわからない。学生では全くといっていいほどわからない。したがって、それを中国の学生の皆さんにわかってもらうのは非常に大変ですが、基本は公法上の規制だということです。いい景観を守るためには公法上のいろいろな規制をすることが不可欠で、都市計画の基本はその規制の内容や手続を定めることなんだということを知ってほしい。それから、先ほど都市計画法の用途地域による用途規制と建築基準法による高さ規制や建ぺい率・容積率による建築規制の話をしました。つまり、住居地域は住むための地域だから、低層住宅を守るためには厳しい建築規制が必要です。逆に商業地域は人が集まり業務が集積する地域だから、高い建物を認めます。そのため容積率はぐっと高くなります。それが用途地域と建築規制による規制です。用途地域に伴って建ぺい率、容積率そして最低敷地面積などによる規制があります。また高さ規制があります。そして、それと同じように、04年の景観法によって景観地区や景観計画区域という新しい地区や区域ができたわけです。今日の話はそんな景観法がなぜできたのか、そしてそれをどう使いこなせばいいのかということを知ってほしいということです。最初にお話した鞆の浦の裁判と京都市条例は、景観法の制定をバックにして生まれたものです。私の『わかりやすい都市計画法の手引』という本は、こういう都市計画の規制のやり方を説明した本です。他方『Q & Aわかりやすい景観法の解説』はまさに景観法を解説した本です。

< 景観とは？眺望とは？ >

ここで1つ皆さんに考えて欲しいのですが、皆さんは景観という言葉と眺望という言葉の違いをどういう風にイメージしますか？どうですか、誰か？

学生：景観については美しい景色を見る、眺望は美しい景色を見るわけではない。

そこらあたりは皆さんにじっくりと考えて欲しいと思います。日本での理解は、眺望とは私がここから見る景色というもの。景観とは1つの客観的な景色ということ。つまり、主観的なものと客観的なものという違いです。これは難しいから、それぞれで考えて下さい。私は一昨日この教室に来ましたが、校舎の後の山に今大きなマンションが建築中です。知っていますか？あのマンションが建つと、山が見えなくなります。皆さんあまり気になりませんか？きれいな山を眺めることができていたのに、あのマンションが建つとそれが台なしになるという問題が起こります。上海でも北京でも何十階という高層マンションが何十棟と並んでいます。あれはあれで高層マンションが立ち並ぶ美しい景色とすることができるかもしれませんが、皆さんは廈門のまちの美しさということについてどう思いますか？そこらあたりを1人1人が考えてほしいわけです。先ほどから何度も言っていますが、日本は面積が狭いので開発することによって失われた景観が多いわけです。中国は1980年代後半からの改革開放政策によって豊かになりました。それは皆さんの年齢と同じで、ここ20数年の話です。皆さんが生まれた頃から中国は豊かになっていったわけです。日本

は1960年代から高度経済成長が始まりました。だから日本は2000年頃まで約30年間高度経済成長を続け、中国は約20年間高度経済成長を続けてきたわけです。その中で日本で公害問題が起こったように、中国でも起こっています。ただ都市問題については、政府のやり方がうまければあまり問題は起こらないことになります。ところが、日本は高度経済成長政策の中で開発を優先させたため、美しい景色を守ることは後回しになりました。それがここ10年ほどの間に反省されて、景観法の制定に至ったわけです。

<ナポレオン、始皇帝そして織田信長の都市計画は？>

皆さんの中で、フランスのパリに行ったことのある人はいますか？イタリアのローマに行ったことのある人は？フランスのパリやイタリアのローマは憧れのまちではありませんか？一度は行ってみたいと思いませんか？それはなぜですか？素敵だから？特別な歴史と文化、そして美しいまちというイメージを皆さん持っていませんか？アメリカのニューヨークは30階建て、100階建ての超高層ビルが林立する都市です。ところが、フランス、ドイツ、イタリアは中心部でもだいたい5階建て、7階建て程度です。20階建て、30階建てのビルなどありません。ナポレオンというフランスの英雄を知っていますか？ナポレオンはもちろん戦争で有名ですが、都市計画をやったことでも有名なんです。日本では織田信長という戦国時代の武将がいます。織田信長は日本のものすごい革命家ですが、彼も大きな都市計画をやっています。中国では秦の始皇帝がはじめて中国を統一したわけですが、秦の始皇帝も巨大な都市計画をやっています。彼のやった最大の都市計画は何ですか？

学生：万里の長城。

それは何のためですか？それは、国民を異民族の攻撃から守るためです。そのために途方もない規模の城壁づくりという都市計画を始皇帝がやったわけです。織田信長は安土城という巨大な城をつくりました。琵琶湖のすぐ近くです。お城をつくりそこに武士つまり官僚を集め、商人を集めました。つまり、行政と商業の集積地をお城を核としてつくったわけです。中国では始皇帝は戦争を続ける中で、夷狄の侵入を防ぐために万里の長城をつくりました。その後中国では戦乱が治まって太平の世になると、例えば唐の時代の西安では真四角に囲まれた巨大な首都づくりという都市計画をやりました。それによって7、8世紀の唐の時代には西安という都市にヨーロッパからシルクロードを経て商売人がみんな集まってくることになったのです。そんな都市計画の実行によって西安は世界の中心都市となったわけです。

<『非誠勿擾』にみる観光立国のあり方とは？>

私は今なぜそんなことを話しているのでしょうか？それは、日本で景観法が制定されたのは、皆さんに日本に行きたいと思ってもらいたいためだということを知ってほしいためです。最近はやりの中国映画で、北海道に旅行する映画がありますね。馮小剛（フォン・シャオガン）監督の『非誠勿擾』（邦題は『誠実なおつき合いができる方のみ』）です。観た人は？あの映画を観たら北海道に行きたいと思いませんか？現実にあの映画が大ヒットしたため、たくさんの中国人が北海道旅行に行ってます。しかも、最近個人ビザが解禁となった

ため、先ほどの芦屋の話ではありませんが、中国の富裕層の人たちがたくさん北海道旅行に行っています。ところが、日本全体から見ると北海道は小さい。多くの観光客を日本全体で受け入れたいというのが、日本のここ10年の大きな政策です。そこで国の政策として、2003年1月に観光立国宣言をし、7月に美しい国づくり政策大綱を定め、観光で日本を豊かにしていこうという政策が打ち出されました。しかし、日本は美しいまちが多い、美しい国だと思ってもらえなければ観光客は来ません。日本のまちで目立つのは、大阪の繁華街や東京の繁華街の派手なネオン、看板、客引きです。しかし、これらはまちに悪い雰囲気をつくり出します。ヨーロッパでは16世紀・17世紀の都市計画によって、下水道は地下を走っています。また電柱がなく、電気を送る線は全部地下に入っています。ところが、日本では電柱という見苦しいものがどこでも目立ちます。だから、そういうものはダメだ、美しい国にしようという気運が高まりました。そんな気運の中で、2004年6月に景観法が制定されることになったのです。景観法がそういう流れの中でつくられたということこそ是非理解して下さい。ここで休憩を入れて、休憩後にもう少し細かい中身の話をしたいと思います。

休憩（10：00～10：15）

<強い規制と緩やかな規制>

それでは再開します。11時半まで、あと1時間15分やりますので聴いて下さい。景観法の概要を説明します。法律の説明は難しくて面白くない。だから寝てしまう可能性がありますので、ちょっと我慢して聴いて下さい。みなさんが政府の役人、廈門市のトップになったとして考えてみましょう。廈門のまちのあちこちで工場ができています。あちこちで高いマンションができています。あちこちでパチンコ屋ができています。これはヤバい、マズいと思ったらどうしますか？1番わかりやすいのは、あれをしてはダメ、これをしてはダメと禁止します。規制をします。ここの地域には高い建物を建ててはダメだと規制をします。また、高い低いと言ってもわからないから、20m以上の建物はダメ、20m以下ならOK、というふうに規制します。これ、非常にわかりやすいですよ？これぐらいのことだったらどんな役人でもできるわけです。他方、そういう単純な規制とは違う都市計画のやり方として、誘導というやり方があります。それは例えばこういう風に樹木を植える、こういう風に優れたいいビルを建てるのなら、普通は10mの高さしかダメだが12mまで認めましょう。こういう手法です。わかりますか？「こういう風にいいものをつくればこういうボーナスを与えます」という手法です。そんな誘導によって結果的に美しいまちなみをつくる、という手法です。それから、規制についても強い規制と緩やかな規制があります。強い規制というのは、20m以上の建物はダメです、仮に違反して建てた場合は20mを超える部分は全部取り壊しますというものです。これが1番厳しい規制です。それに対して緩やかな規制とはどんなものでしょうか？日本では前者は「許可制」、後者は「届け出制」と一般的に考えられています。届け出制は、「こういう建物を建てようと考えているんです」と計画を政府に届け出ます。自分のビルをつくるのだから「俺は赤い色が好きだ」「だから全体を真っ赤に塗ったビルをつくる」という届け出をします。厳しい規制つまり許可制になると、最初から「ビルは白色でなければならない」と規制するわ

けです。ところが、そうやって何もかも規制、規制になるとマズいと考えた場合は、「どんな色にするのか届け出なさい」とし、よほどマズい色であれば、「こういう色に直したらどうですか？」と勧告をします。それが許可制と届け出制の違いです。許可制は許可するかしないか、という単純な手法。それに対して届け出制はOKの場合と、「こういう風に直しなさい」と勧告する場合があります。つまり公、政府ですね、それがより良い景観を守るためにどういう制度をつくらうかと考えるとどうしても許可制か届け出制かのどちらかになるわけです。これは法律をつくるためのテクニクです。

< 景観地区と景観計画区域 >

皆さんは結婚するについて、男は何歳、女は何歳にならなければ結婚できないという法律があることは知っていますね。その年齢は国によって違いますが、要するに国がそれを決めるわけです。もっと言えば、今は日本でも中国でも一夫一婦制ですね。昔は日本でもたくさんのお妾さん、二号さん、三号さんがいました。中国でもたくさんいたはずですね。これだって、まさに法律によって、わが国の身分制度・婚姻制度はこうあるべきだと決めるわけです。それが民法です。他方、犯罪と刑罰を定めるのが刑法です。要するに人を殺したら死刑にするぞ。物を盗んだら懲役何年にするぞということ。これは要するに、国があらかじめ法律で構成要件を定めておき、それをちゃんと守らなければ罰せられるぞ、というルールを定めているわけです。それに対して、公が景観を守るためにどうすればいいのかと考えて、先ほどの許可制、届け出制というテクニクを使ってつくった法律が景観法です。そこで、言葉として丸暗記する必要はないけれども、Aの言葉とBの言葉の違いが大切です。それがつまり、景観地区と景観計画区域です。A地区、B区域と理解すればいいのですが、こういう概念を固める必要があります。例えば地図の厦門の〇〇区の〇〇の部分に色を塗る。そして、ここは景観地区と定める。また別の場所に色を塗って、ここは景観計画区域と定めます。さて、それは何のためでしょうか？誰か答えて下さい。

(学生回答)。いい答えですけど、ちょっと趣旨が違いますね。強い規制と緩やかな規制という話をさっきしましたね。そこで今話したAとBを繋げたらどうなります？はい、誰か？(学生回答)。その回答で9割方正解ですが、逆になっています。つまり景観地区が厳しい規制の方で、これが許可制。景観計画区域の方が緩やかな規制で、これが届け出制です。日本語の理解の問題がありますから、皆さんはその言葉自体をわからなくてもいいです。ただAという厳しい規制の地区とBという緩やかな規制の区域を指定することの意義を理解して下さい。Aという建築規制の厳しい地区、Bという少し規制の緩やかな区域と定めます。ここでそうすると、もうひとつCという地区は何ですか？厳しい規制、緩やかな規制、そしてもうひとつは？そう、皆さんの答えのとおり、自由なもの、規制のない地区です。皆さんは今大学生です。生活は自由ですね？でも高校生の時、中学生の時、小学生の時はどうでした？例えば、門限がある。例えば映画を観るには親と一緒になければならない。そんな規制はない？ああ、そうですね。まあしかし、中高生の時代は色々な規制があったはずですよ。そしてそれにも厳しい規制と緩やかな規制があり、そして規制のない自由なものもあ

る。これは笑い話で言っているのではなく、都市計画の制度として不可欠な規制における強い規制と緩やかな規制とはどんなものか、ということを考えなければならぬのです。

< 景観地区は色や形も規制 >

そこで次は規制の方法です。それも色々あります。先ほど話した、高さ規制、建ぺい率・容積率の規制、それから建物を建てる時の敷地面積の規制。例えば芦屋では400㎡以上の大きな土地でなければ一軒家を建てることはできない、となるわけです。このように規制のやり方は色々あります。皆さん、2009年の今年、これだけ豊かになった中国ですから、例えば女性の髪の長さは自由だし、ミニスカートも自由です。しかし、お父さんの時代、文化大革命の時代はミニスカートなんて絶対無理でしたよね。このように時代によって規制のやり方が色々違います。つまり私が言いたいことは、景観地区については、高さ、建ぺい率・容積率、敷地の面積、それらの規制が厳しいということです。例えば、高さが10m以上はダメ。建ぺい率は50%でなければダメ、容積率も100%しかダメ。そういう厳しい規制をするわけです。そして景観地区における更にキツイ規制のやり方が色や形態です。景観地区では更にこれで規制されます。だから、先ほど例え話で話した「俺は赤色が好きだから、ビルを赤い色で塗る」と言ってもそれはダメだとして許可されないわけです。また、形態規制について、これはちょっと中国人にはわかりにくいかもしれませんが、日本には屋根瓦がある。日本式建築がある。したがって、例えばビルはダメで、屋根は瓦葺きにしなさいと言われることもある。例えば京都や奈良あるいは鎌倉、そういう古都、昔の美しいまちにはその方が似合うわけです。このように高さ規制とか建ぺい率・容積率の規制以外に、色や形態の規制がされるのが景観地区です。ところで、皆さんが持っている土地の上にビルを建てる場合、「俺は赤が好きだから赤にすると言ったのに、政府は赤はダメだと言う。何でや！」ということになりませんか？つまり、政府が強い規制をすると、規制を受ける側は当然それに対する反発が強まるわけです。例えば、皆さんの服装も、「こんなバラバラの服装ではだらしがない。みんな紺のスーツを着なさい」と言われるとイヤですよ。つまりすべては、規制と自由の戦いなんです。そこで、この規制には意味があるんだ、この規制が正当なんだ、というためには、国民的な合意が必要なわけです。人を殺したら罪になる。その場合は死刑もある。しかし犬を殺したら、猫を殺したら死刑になるのか？というとそれはない。それはなぜですか？なぜ、法律はそう定めているのですか？それは考えればすぐわかることだと思います。それは要するに、国が守るべき法律上の利益が犬や猫の生命よりも人間の方が大きいということです。人間の生命は強く守られるべきだ。だから、それを侵害した奴は場合によっては死刑になるわけです。例えば、目の前に飛んできた蠅を殺した、蚊を殺した場合、それは罪になりますか？なりません。でも、犬を殺したら罪になりますね？そういう風に、法律によって守られるべき利益が、人間の場合は大きい、規制が厳しいということです。犬や猫の生命もある程度守らなければならないけれども、それは人間ほど大事ではない。蠅や蚊の生命はどうでもいい。そういうことを公が定めて規制をするわけです。したがって、その規制の程度や手法については賛成・反対の意見を戦

わせながら定めていくことになります。

< 景観法をどう使いこなす？ >

いい武器ができた、いい手段ができた、つまり景観を守るためのいい法律ができた。こういう規制ができる、ああいう規制ができる。それによっていい景観を守るための法律ができたわけです。そうすると、次の問題は何かでしょうか？例えば、今私の目の前に日本語と中国語を翻訳するいい機械があります。そこで何が大切ですか？それはこの電子辞書をどう使うか、それを使いこなせるかどうかということです。猫に小判では困る。つまり、景観法という法律はできたけれども、それをどう使いこなすかが問題なのです。そして、それを使う人間の頭がいいかどうか、真面目かどうか、やる気があるかどうか、それが問題なのです。詳しく話しませんが、景観法は法律で規制の枠組みを定めたとえ、多くの領域を地方自治体の条例で規制をすると定めています。きっとそれは、日本でも中国でもアメリカでもヨーロッパでも同じです。例えば中国では、東の方に上海という大都市がある。ところが西の方に行けば農村があるわけです。したがって美しい景観を守るためにどう規制をするかについては、それぞれ省ごとに違うのが当然です。服装にしても、寒い所では長いコートを着るし、廈門のように暖かい所では半袖で過ごしているわけです。そういう風に、景観を守るための規制のやり方についてはそれぞれの都道府県や市町村に自主性を与えているのです。中国は、省があって市があって県があって鎮がある。そういう形で行政組織が整備されています。さらに、直轄市もありますね。日本もそれと同じようなもので、東京都、大阪府、広島県などの都道府県とその下に市町村がたくさんあります。そして日本では、都道府県も市町村も地方自治体としてそれぞれ条例を制定できるという制度になっています。だから景観法という法律ができて、より良い景観を守るために各種の規制をする大きな枠組みができた。それを受けて、高さ規制の厳しいもの、建ぺい率・容積率の規制の厳しいもの、色や形態の規制の厳しいもの、そういう規制をそれぞれの自治体が条例で決めることになります。するとそこで、地方自治体の能力が問われることになるわけです。京都市は非常に優秀な、先進的な自治体です。だから、京都市は先ほど話した大文字の送り火の「大」がどこからでも見えるように、という厳しく高さを規制する条例をつくりました。なお条例を制定することができるのは地方自治体ですが、景観の規制をするについては景観行政団体という新しい概念ができています。都道府県は大きな自治体、これは中国でいう省です。それは当然景観行政団体になります。逆に、小さな村が「俺の村でも景観に関する条例をつくりたい。そのために景観行政団体になりたい」と言った場合、都道府県知事の同意をもらわなければなりません。景観法が制定され、建築規制をする条例をつくることできると定められているにもかかわらず、より良い景観を目指そうという意欲のない自治体は景観行政団体になろうという行動を全然起こしません。そこらあたりが法律の面白いところです。要は、いくらいい法律ができて、それを誰がどう使うかあるいは使えないかによって意味が変わってくるということです。実は私も、大阪府下のある市が景観行政団体になり、景観行政を進めるために設置された審議会の委員になりました。このように今から勉強して、あと2～3年後に景観規制をやろうという市町村

が、まあ普通のレベルです。景観法が施行されたのが2005年6月ですから、既に4年経ちました。私はこの法律の解説本を出版した時から運用が問題だ、運用が注目されると強調しました。そして結論から言うと、残念ながらまだまだ運用がうまくできていないのではないかと考えています。

< 鞆の浦景観訴訟における2つの論点 >

そんな中で、今年10月鞆の浦の景観訴訟の判決が出たわけです。新聞の写真をちょっと見て下さい。こういう湾になっている中で、点線の白い部分を埋め立て、右側の方に橋をつくるということです。この部分を埋め立てて橋をつくると、歴史的な美しい景観が台無しになる、そう考えて原告たちは裁判を提起したわけです。その場合、何が問題になると思いますか？論点は何でしょうか？先ほど、秦の始皇帝が万里の長城をつくったのは何のため？と質問しました。それは、国民の生命を守るため、外敵の異民族から攻められるのを防ぐためです。この埋立てを認めるかどうかを判断するについては、美しい景観が法的保護に値する利益かどうか、それがポイントになります。殺人罪で考えれば、人間の生命は侵害されると犯人を死刑にしても守らなければならない法的利益です。それと同じように景観利益はそれほど大切な法的利益なのか、それとも犬や猫の生命程度の法的利益なのか。それが問題。つまり、まず第1の論点は、鞆の浦の美しい景観は法的保護に値するほどの利益かどうか、ということです。そして第2の論点は、原告適格、つまり誰がその権利を主張できるのか、誰が原告になって裁判を提起できるのか、ということです。例えば日本では北海道に美しい自然がある。たまたま北海道旅行に行ったら美しかった。ところが、そこにマンションができるのはけしからん、と裁判を起す。そんなことができるのかどうか？大阪に住んでいる私は、北海道の景色についてそういう裁判をする資格がありません。鞆の浦の場合は、この海を埋め立てられたらそこで漁業ができなくなるという人がいました。判決はその漁業の権利を有する人については「そこを埋め立てると魚がとれなくなる。だから埋立てはけしからんと裁判を提起する資格がある」と原告適格を認めました。そこで問題は、漁業権という具体的な権利の侵害はないけれども、景観利益が侵害されたと主張する近くに住んでいる人たち、毎日海を見ながらそこで生活をしている人たちも原告になれるかどうかです。第1の論点である、鞆の浦の美しい景観が法的保護に値する利益かどうかという問題と、誰が原告になって裁判を提起できるのかという第2の論点とは重なり合う部分もあります。結論として、裁判所は景観利益がある、そして付近の住民は原告になる資格がある、と認定しました。つまり景観利益を認め、さらにそれにもとづく埋立て免許の差止めを裁判所が認定したわけです。この判決は非常に注目を集めています。この裁判の審理は色々な証拠を丹念に調べるといった性格のものではなく、価値観を判断するものですから、そんなに長くかかりません。広島地裁での審理期間は約1年半です。結論的に1審判決に対して広島県は不服申し立て、控訴をしました。だから多分来年いっぱいくらいで広島高等裁判所の判決が出ると予想します。私の予想では、1審判決は非常に突出したというか、画期的な判断を下したけれども、高等裁判所にいけばひっくり返るのではないかなと予想（心配）しています。

< 都市景観を争った国立マンション事件とは？ >

実は、この鞆の浦訴訟の前に、もう1つ日本では画期的な裁判がありました。それがレジメに書いてある国立マンション事件です。舞台は東京都の国立市という所です。一橋大学がある、非常に美しい学園都市です。廈門大学と同じような学園都市です。鞆の浦の美しい景観は、歴史的・自然的景観です。日本では、京都や奈良の景観は歴史的な景観です。つまり古い歴史的なまちなみに価値があるとされているわけです。ところが、国立では都市景観の美しさが問題となりました。国立では昔から美しいまちなみをつくろうという運動がありました。そんな国立マンション訴訟で、1審判決はマンションの20mを超える部分を撤去しろという判決を下しました。階数でいえば7階以上を撤去しろというわけだから、これは大変な話です。これについても、原告になることができるのは誰かということ、それはマンションの近くの人たちです。国立の事件で興味深いのは、反対派の住民が市長に立候補して、市長に当選したことです。この建設反対派市長の誕生も運動に大きな力を与えました。1審判決に対してマンションを建てた業者は控訴し、高等裁判所ではものの見事に逆転しました。そして最高裁判所の判決がどうなったかということ、中途半端な結論です。つまり、国立の都市景観は法的保護に値する利益だけれども、20m以上の部分の撤去まで要求することはできないという判断です。つまり荒っぽく、わかりやすく言えば、鞆の浦の場合は歴史的景観利益が人間の生命ほど大事だ、として埋立て免許の差止めを認めた。しかし国立の場合は、都市景観は法的保護に値する利益だがそれは犬や猫の生命と同じくらいの価値だ、としたわけです。つまり、裁判所によって、裁判官によってそれほど価値観が違うわけです。

< 京都市眺望景観創生条例の新たな挑戦に注目 >

社会の注目を集める裁判での裁判所の判決は大きな社会的意味を持ちます。私は弁護士の仕事をする中でいろんな裁判をやり、社会的に影響を与える裁判もやりました。しかし、政治家ではないから法律をつくるという仕事はやっていません。しかし現実の法律を適用した裁判をやることによって、事実上こんな法律はダメだ、こういう風に法律をかえろと、そういう社会的な活動をしてきたこととなります。そこらあたりを、皆さんにわかってもらいたい。つまり、法律をつくったり運用したり、あるいは弁護士として裁判するということはより良い社会をつくるための手段なんだということです。皆さんの服装と同じように、時代と共に価値観は変わります。だからこそ、常に良いものを求めて法律をつくり、運用し、裁判をやるということです。その1つの先進例が京都市の条例です。日本で1970年～2003年頃まで約3300あった市町村が今は約1800に減りました。それは、自立できない小さな市町村はダメだということで合併していったためです。その約1800ある地方自治体の中で景観行政についてトップを走っているのが京都市で、東京がそれに次いでいます。レジメ2頁の「各地の景観政策」を見て下さい。京都市ではこんな例が、東京ではこんな例が、大阪ではこんな例があります、と紹介しています。先ほど、景観法にもとづく建築規制の関係で強い規制のAの地区、緩やかな規制のBの区域を説明しました。京都市の条例では視点場・視対象という新しい概念をつくりました。山の上に「大」という大きな字が浮き上がります。それを観る場

所として、市内にいくつかの視点場を定めました。人間の身長は大体1 m 7 0 c mくらいですから、地上1 . 5 mのところから観る。この大学で言えば、この部屋から裏手の山の方を見て、前にはあの山に「大」という字の綺麗な大文字の送り火が見えていたのに、あの高層マンションができると見えなくなる。それはダメだ。だからいくつか視点場をつくり、どの視点場からでも大文字がちゃんと見えるようにする。そのため、それを遮るような建物を建てるのはダメだ、としたわけです。言葉としては「眺望と景観を保全する地域」と決めました。細かいことは別にして、日本ではじめてこういう厳しい規制を京都市が条例でやったわけです。それから、高さ規制も、今までは4 5 mまでOKだったものを3 1 m以上はダメだと決めました。日本でただ1つ、京都市がそういう極めて厳しい規制をしたことによってどんな問題が起こってきたかということ、今まで建っていた高層マンションの多くが既存不適格建物になるということです。今までは高さ規制として4 5 m以下のものは構わないとなっていたのに、突然3 1 m以上はダメだ、とされた。そうするとこの差の1 4 mの部分は違法建築になるわけです。それまで合法だったものが、新しい条例ができたため突然違法になる。そこで、マンション業者は猛反対しました。ちなみに、日本の土地の値段は何で決まるかということ、容積率が大きい小さいかで決まると言われています。容積率は建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合ですから、それが1 0 0 0 %になると超高層ビルが建てられる。したがって、そこにビルを建てて売るなり貸すなりすれば収益が上がる。つまり、容積率によって土地の値段が決まるわけです。そういう常識を、京都市のこの条例はぶっ潰そうとしたわけです。私はそういう京都市の「挑戦」に非常に注目しています。東京でもこんな条例の問題、大阪でもあんな条例の問題があります。特に大阪では御堂筋という大きなまちなみの高さ規制の問題があります。したがって、私は大阪府や大阪市がこの景観法、景観条例をどう使って今後のまちづくりをやっていくのかに注目しています。

<最後のまとめ>

今日は3時間弱お話ししましたが、実は景観法のほんの一部しかお話しできていません。しかし、今日は鞆の浦でこんな裁判があったこと、そして京都市がこんなすごい条例をつくったこと、それを頭に入れて下さい。また、A、Bという強い規制と緩やかな規制によって、より良い景観を守ろうという法律が景観法なんだということを頭に入れて下さい。あとは日本のそういう事例を皆さんが勉強され、中国においてあるいは厦門において、それをどう勉強のネタとして使っていくのかを皆さん自身が学んでいただきたいと思います。大きく言えば、都市計画をどうつくり、美しい都市をどうつくるかというテーマが基本です。その中で景観法をどう使いこなすかという新しいテーマを今日の講義をきっかけに皆さんに考えてもらえたらうれしい、と思います。以上で、今日の私のお話を終わります。

(学生拍手)

何か質問があればどうぞ。

質疑応答(11:30~12:00)

学生質問：鞆の浦の件で、先生は住民が原告になれると言ったけど、それには

どんな制限がありますか？

それについては、付近に住んでいる人という言い方しかできない。

学生質問：例えば、元々は兵庫県の住民だけど、3カ月だけたまたま鞆の浦に住んでいた場合は？

そういう個々の問題点はあります。逆に言うと、鞆の浦に住んでいて原告になったけれども、途中で他の県に移った人は原告適格を否定されています。この裁判をやるためにここに来たというような人は多分ダメだろうと思いますが、そういう論点をつくらないように裁判をやっていきます。もちろん個々の原告適格を認定するについては、この人はいつからどこに住んでいる、そして10年間住んでいる、5年間住んでいるという認定はしています。

学生質問：環境保護法と景観法は何か関係がありますか？

環境法という法律があるわけではありません。

学生質問：環境法じゃなくて、そういう繋がりがありますか？

環境というのは、「環境を守るために」という非常に大きな概念です。例えば、京都議定書はより良い環境のために二酸化炭素等の温室効果ガスを減らすという宣言です。そういう社会をつくっていくのは、環境を守るためだという非常に大きな概念です。そして、景観はその1つの分野ですね。

学生質問：ということは、景観法は環境法の中に属しているのですか？

そう、そう。

学生質問：景観法とは関係ないけど、日本の飲酒運転の取り締まりは厳しいですか？

日本の飲酒運転の取り締まりはめちゃくちゃ厳しいです。今日は話していませんが、私は35年間交通事故の事件の処理をやっていきます。そのための講演会もたくさんやってます。映画でも飲酒運転や事故の悲惨さを問題にしたものがたくさんあります。私はそれを講演会などで使って、皆さんによくわかってもらえるよう頑張っています。

学生質問：どんな風に厳しいですか？

懲役何年、という処罰が非常に厳しい。今まで刑法上は業務上過失致死傷罪だったけれども、新しい法律が2001年からできました。それが危険運転致死傷罪です。

学生質問：それは刑法ですか？

そう、刑法の追加です。業務上過失致死傷罪の最高懲役5年から、危険運転致死傷罪では最高懲役20年となりました。今起きている問題は、飲酒運転は飲酒検問で息を吐いた時に、呼気1中何mgという数値で認定できます。ところが、「正常な運転ができない状態の運転によって」人を轢いた時に、それが危険運転によるものかどうかの判定が難しい。つまり、酒を飲んでベロベロになって運転していたら、それは危険だということは一般的にわかります。しかし、「俺は酒に強い」「だから酒を飲んでも、きちっと運転して、狭い道もちゃんと進んでいる」「普通は狭い曲がりくねった道を進めばどこかで電柱に当たっているはずだが、俺はたくさん酒を飲んでも当たらないで進んでいる」、そんな状態で「たまたまそこで轢いたのだから、俺は正常な運転ができない状態ではない」。そういう争いが今次々と出ています。刑法では構成要件に該当することが犯罪成立のために必要ですが、飲酒運転は何mgと数値が出ればはっきりする。それは、

何mg以下であれば、酒気帯び運転で、ここにもAクラスとBクラスがあるわけですが、新しくできた危険運転致死傷罪の構成要件は酒を飲んでいることなどによって「正常な運転が困難な状態で車を運転」していて人を轢いた場合という構成要件なわけですが、だから「正常な運転が困難な状態だったか否か」が構成要件に該当するかどうかの主要なテーマで、酒を飲んでいるというのはその1つの要素に過ぎないわけですが、そんな細かい議論はともかく、飲酒運転は絶対にやめて下さい。

学生質問：日本の 憲法に基づいて

それはもう当然の話です。

学生質問：鞆の浦の

国からというのはまさにそのとおりです。広島県知事が国土交通大臣の認可を得て埋立ての免許を与えるシステムになっています。鞆の浦の場合は極めて異例なことに、国土交通大臣が認可するのをちょっと留保していました。ユネスコ(UNESCO)という世界の機関があり、そのUNESCOのある1つの部会が、鞆の浦は非常に美しい景観だからこれは守りましょう。だから認可を与えるのは待ちなさいという勧告を日本に出していた。そういうこともあって、鞆の浦における国土交通大臣の認可が保留されていましたが、これは非常に珍しい例です。それと関連して言えば、日本で今1番大きな問題は自民党から民主党へ政権交代が起こったことです。それによって、今まで自民党政権がやってきた日本全体のダム計画、道路計画など多くの公共事業の見直しが大問題になっています。そこらは、是非インターネットで勉強して下さい。

学生質問：日本の土地について、日本の政府は日本の土地を住民に与えるのに何か条件をつけますか

土地の所有権は絶対だというのが、日本国憲法や法律の基本的な考え方です。それが制限を受けるのは、唯一公共の福祉。公共の福祉によってのみ土地の所有権は制限を受けます。具体的に言うと、ダムをつくるからお前の土地を取り上げる、道をつくるからお前の土地を取り上げるというケースです。そんな土地の収用をめぐる裁判は日本のあちこちであります。5年も10年もかかる裁判ばかりです。逆に、私人同士の土地の取引は基本的にすべて自由です。

学生質問：日本の行政と地方はどうですか？

日本では地方行政立法、三権分立。

学生質問：自治体の方が強いとか弱いとか

まさに三権分立で、お互いに牽制し合いながら自分の仕事をするというのが、ヨーロッパの政治体制の基本です。

学生質問：鞆の浦のような例は中国ではあり得ないけど、知事が埋立ての許可を与えるというのを聞くと、地方が強いように感じる

いや、それは違います。逆に、鞆の浦のケースは私が中国まで来て話をするほど、極めて珍しい事例です。一般的には行政の決定に対して住民が裁判を起こしても勝つ確率は1%で、99%は負けです。

学生質問：2つ質問があって、1つ目はNPO法人は原告になれるかということ。もう1つは日照権という言葉は判例からきた言葉だと聞いていますが、景観法という言葉は判例からきた言葉なのか、それとも法律の条文の中の言葉なのか

NPO法人が原告になれる可能性は高いと思います。

学生：NGOは？

環境を守るための団体が原告になれる可能性は高いと思います。それと、日照権という言葉も判例からきたわけではありません。日本では1970年代にマンションが次々と建てられました。その結果、それまでは太陽の光が入っていたのに、目の前にマンションが建ったため入らなくなった。そういう日影による被害のために裁判が続出した。その中で日照権は人格権の1つとして認められたということです。人格権は基本的人権の1つとしてかなり強く認められています。それに対して、景観とか環境は非常に弱い権利でした。私が弁護士になった年である1974年頃から、環境権を人格権と同じように認めろ、環境権にもとづく損害賠償、差止めを認めろという学説が広がりました。しかし今なお環境権にもとづく損害賠償とか差止めという私法上の権利はまだ認められていません。04年の景観法制定によって、はじめて良好な景観が法的保護に値するものだと認められたわけです。

学生質問：環境権は認められていない？

はい。私法上の権利としては認められていません。

学生質問：なのに景観法はある？

そうです。環境権が私法上の権利としてなかなか認められないのは、環境というものは漠然として、抽象的なためです。

林東雲先生：それではこれで終わります。

(学生：拍手)

今日はありがとう。再見。